

VU Research Portal

Leren in Ontwikkelingslanden

Pradhan, M.P.

2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Pradhan, M. P. (2009). *Leren in Ontwikkelingslanden*. Vossiuspers UvA.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Leren in ontwikkelingslanden

Rede

Uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar Project and Program Evaluation for International Development
aan de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam
op 10 september 2009

door

Menno Prasad Pradhan

Samenvatting:

Het onderzoek naar de effectiviteit van beleid en projecten in ontwikkelingslanden heeft de laatste jaren grote vooruitgang geboekt. Een goede evaluatie vergelijkt de uitkomsten van beleidsalternatieven. Dit soort studies is nu steeds meer voorhanden. Toch is het nog vaak moeilijk voorbeelden aan te wijzen waarbij beleidsbeslissingen zijn genomen op basis van impactevaluaties. In deze oratie beargumenteer ik dat dit komt doordat vaak de verkeerde vragen worden gesteld in impactevaluatie-onderzoek. Veel onderzoek vloeit voort uit projecten waarin een evaluatiecomponent is meegenomen. Er is daardoor een te grote nadruk op onderzoek dat projecten evalueert, in plaats van onderzoek naar beleidsalternatieven. Wetenschappelijk onderzoek, aan de andere kant, richt zich te vaak op beperkte deelvragen van ontwikkeling. Vaak bepaalt de mate waarin een duidelijke hypothese kan worden geformuleerd en getest de keuze van het onderzoek, niet de relevantie voor ontwikkeling. Ik zal een en ander toelichten met voorbeelden, ook uit eigen werk.

Mensen leren door nieuwe dingen uit te proberen, uitgaande van hun ervaring. Impactevaluaties zouden in de toekomst meer op deze wijze moeten worden geformuleerd. Fondsen voor onderzoek zouden onderzoek moeten stimuleren naar alternatieven die beleidsmakers overwegen. Onderzoekers zouden methodes moeten ontwikkelen voor impactevaluaties van moeilijk te evalueren interventies, zoals bijvoorbeeld het effect van publieke goederen, of van vraaggestuurde projecten. Recente ontwikkelingen geven hoop dat het vakgebied zich in deze richting zal ontwikkelen. Ik hoop dat ik via deze leerstoel daar het mijne aan kan bijdragen.

Mevrouw de Rector Magnificus van de Universiteit van Amsterdam,

Mijnheer de Rector Magnificus van de Vrije Universiteit,

Mijne heren decanen,

Geachte leden van het Curatorium van de Leerstoel

Geacht bestuur van de Stichting *Amsterdam Institute for International Development*

Beste collega's, vrienden en familie,

Toen ik na zeven jaar werk bij het Wereldbankkantoor in Indonesië afscheid nam om terug te gaan naar het academische leven hier in Nederland, kreeg ik een afscheidscadeau aangeboden. Het was zo'n helikopterspelletje waarbij je aan een touwtje trekt, het plastik wiel vliegt in de lucht, door de kamer en landt op een willekeurig plaats. Het was een *randomiser*, refererend naar mijn reputatie om alle programma's gerandomiseerd te willen invoeren.

In die zeven jaar daar heb ik gewerkt aan beleid en projectgerelateerd onderzoek op het gebied van armoedebestrijding en scholing. Ik heb zo persoonlijk kunnen meemaken wat voor een uitdaging het is om in ontwikkelingslanden beleidsgericht onderzoek uit te voeren, dat wordt gewaardeerd door beleidsmakers. Daar wil ik het met u in deze rede over hebben.

Het onderzoek naar de effectiviteit van beleid en projecten in ontwikkelingslanden heeft de laatste jaren grote vooruitgang geboekt. Dat was ook wel nodig.

Evaluaties in het verleden

Conclusies werden in het verleden vaak gemaakt op basis van zeer subjectieve en beperkte evaluaties. Het is niet lang geleden dat een typische evaluatie bestond uit het sturen van een team experts dat ging kijken hoe het project was geïmplementeerd. Zij spraken met de direct betrokkenen, de uitvoerders, de gebruikers en instanties die betrokken waren bij het project. Dat leverde dan een mooie lijst op met conclusies en aanbevelingen van hoe het project verbeterd zou kunnen worden.

Dit soort "evaluaties" kunnen zeer nuttig zijn voor de uitvoerders van een project. Het is altijd goed om een buitenstaander kritisch naar je werk te laten kijken. Maar het is geen evaluatie. Waarom niet?

Ten eerste omdat de resultaten waarschijnlijk erg afhangen van het team en van de locaties die het team heeft bezocht. De uitvoerder kan makkelijk de resultaten van de evaluatie beïnvloeden door een team te kiezen dat positief, of juist negatief, staat tegenover de interventie of het land dat wordt geëvalueerd. Ook worden de resultaten

beïnvloed door de locaties die worden bezocht. Het is bij elk project mogelijk plekken te vinden waar het goed ging, of waar het project juist mislukte.

Een ander groot bezwaar is dat de resultaten niet kwantificeerbaar zijn. Een dergelijk evaluatie kan resultaten opleveren zoals: “De leraren gaven aan de dat leerprestaties omhoog zijn gegaan als gevolg van het verbeterde schoolgebouw.” Tja..., ik zou graag willen weten hoeveel omhoog? En, ... ‘als gevolg van het verbeterde schoolgebouw’?... Is dat wel zo? Wellicht waren die leerprestaties ook toegenomen als het dak niet gerepareerd was. Misschien was er dat jaar wel een goede oogst, hadden de kinderen genoeg te eten, en konden zij daarom beter leren.

Er werd daarom, denk ik, ook vaak laatdunkend gesproken over evaluaties in ontwikkelingslanden. Zo’n 10 jaar geleden werd in een artikel in de NRC ontwikkelingsbeleid afgedaan als werk van hobbyisten, die elkaar goede banen bezorgden onder het mom van “goed doen” en die daar nauwelijks verantwoording voor hoefden af te leggen.

Dat is inmiddels wel veranderd.

Evaluaties nu

Een goede evaluatie vergelijkt de waarschijnlijke uitkomsten van beleidsalternatieven. Dit, in combinatie met de kosten die gepaard gaan met deze alternatieven, geeft een beleidsmaker de mogelijkheid een kosten-batenanalyse te gebruiken bij het bepalen van beleid. Bij dit soort evaluaties moeten de uitkomsten gekwantificeerd worden, anders zijn ze niet te vergelijken. Ook moet de onderzoeksvraag geformuleerd worden in termen van alternatieven. Bij de dataverzameling voor een dergelijke studie moet dus ook worden gekeken naar situaties waarbij het alternatief, bijvoorbeeld geen project, wordt uitgevoerd.

Dit soort studies zijn nu steeds meer voorhanden, onder andere doordat er is meer vraag en ook meer aanbod is.

De vraag naar de effectiviteit van hulp wordt in donorlanden steeds vaker gesteld. Daarmee is ook de aandacht voor impactevaluaties van projecten die met die hulp worden gefinancierd toegenomen. Het is niet meer vanzelfsprekend dat een arm land recht heeft op ontwikkelingshulp. Deze omslag is mede veroorzaakt door de lage correlatie tussen hulp en economische groei. De Aziatische landen hebben de afgelopen jaren grote groei meegemaakt, ondanks de lage hulp gemeten per hoofd van de bevolking. Afrikaanse landen groeiden daarentegen nauwelijks, ondanks de grote hulpstromen. Studies naar de doelmatigheid van hulp¹ wijzen erop dat niet alleen instituties erg belangrijk zijn maar ook dat gelden beter worden besteed in landen die goed georganiseerd zijn. Dat betekent dat je niet alleen moet kijken *hoeveel* geld er is besteed, maar ook *hoe* het is besteed.

¹ Burnside, Craig and Dollar, David (2000) ‘Aid, Policies, and Growth’, *American Economic Review*, Vol. 90 Issue 4, p847-868

Het publiek heeft een steeds bredere interesse gekregen voor wat er in de wereld gebeurt. Terwijl 10 jaar geleden ontwikkelingswerk geassocieerd werd met geitenwollen sokken, zijn het nu sterren als Bill Gates en Bono die zich hier mee bezig houden. Bill Gates richtte met zijn vermogen de Bill and Melinda Gates Foundation op, die met een kapitaal van 26 miljard dollar vele overheden overschaduwet. Bono, de zanger van U2, maakte thema's als "de schuldenlast waar ontwikkelingslanden onder gebukt gaan" bekend bij het grote publiek.

Ook de aanbodskant is verbeterd.

Een aantal zeer goede onderzoekers is zich met dit soort studies gaan bezighouden. Enkel van hen zijn aanwezig in deze zaal. Angus Deaton, nu chairperson van de American Economic Association, heeft een grote bijdrage geleverd aan het vakgebied. En zoals dat wel vaker gebeurt, volgen er dan jonge mensen -zoals ik zelf- die geïnspireerd raken door dergelijke onderzoekers en het werk voortzetten.

Er zijn steeds meer data beschikbaar die dit soort analyses toelaten. Voor wetenschappers biedt dat interessante mogelijkheden tot onderzoek. Het is nu vaak goedkoper om data te verzamelen en ook makkelijker om toegang te krijgen tot bestaande data in ontwikkelingslanden, dan in westerse landen. Ook is het dikwijls nog onontgonnen terrein: De problemen zijn van een enorme schaal en er is weinig bestaand onderzoek.

Studentenaantallen voor ontwikkelingseconomie zijn, ook in Nederland, toegenomen. Meer studenten betekent meer goede onderzoekers in de toekomst, wat hoop biedt op een structurele trend.

Beleidsrelevantie van evaluaties

Toch is het nog vaak moeilijk voorbeelden aan te wijzen waarbij beleidsbeslissingen zijn genomen op basis van impactevaluaties. In deze oratie geef ik aan wat hiervoor de reden zou kunnen zijn. Ik zal beargumenteren dat een van de redenen is dat vaak de verkeerde vragen worden gesteld bij impactevaluatieonderzoek. Veel onderzoek vloeit voort uit projecten waarin een evaluatiecomponent is opgenomen. Er is daardoor een te grote nadruk op onderzoek dat projecten evalueert, in plaats van beleidsalternatieven. Wetenschappelijk onderzoek, aan de andere kant, richt zich te vaak op beperkte deelvragen van ontwikkeling. De mate waarin een duidelijke hypothese kan worden geformuleerd en getest bepaalt in veel gevallen de keuze van het onderzoek, niet de relevantie voor ontwikkeling. Laat mij het een en ander toelichten.

Evaluaties voortvloeiend uit projecten

Zoals ik al zei vloeit veel evaluatieonderzoek voort uit projecten waaraan een evaluatiecomponent is verbonden. Dergelijk onderzoek vergelijkt de situatie na afloop van het project, met de hypothetische situatie dat het project niet had plaats gevonden. Bijvoorbeeld: ILeraren klagen dat kinderen niet goed leren omdat ze geen ontbijt hebben gehad voordat ze naar school komen. Een project wordt gestart waarbij kinderen eten krijgen op school. Het evaluatieonderzoek vergelijkt de leerprestaties van de kinderen die

de schoolmaaltijd krijgen, met wat hun leerprestaties zouden zijn geweest als ze die maaltijden niet hadden gekregen.

Of een echt voorbeeld, waar ik zelf bij betrokken was: Bolivia startte een *social investment fund*, dat niet-gouvernementele organisaties de mogelijkheid gaf voorstellen voor projecten in te dienen voor arme regio's². Voor de onderwijsinterventies werd van een evaluatiedesign gebruikt gemaakt, waarbij de interventie gerandomiseerd werd ingevoerd. In 90 van de 200 dorpen die mee konden doen in het project, werd informatie verspreid over de mogelijkheid een voorstel in te dienen. Hoewel niet alle van informatie voorziene dorpen dit deden en succesvol waren, en sommige dorpen die geen informatie hadden gekregen wel een succesvol voorstel indienden, had deze variatie in de interventie voldoende kracht om gelijksoortige dorpen te vergelijken die wel, en die niet geld voor onderwijs van het sociaal investeringsfonds hadden gekregen. Het bleek dat het project leidde tot een betere conditie van klaslokalen en tot meer lesmateriaal, maar er was geen effect op leerprestaties. Dat was in 1992, een van de eerste evaluaties voor scholing in ontwikkelingslanden waarbij werd gerandomiseerd.

Het is logisch dat de financier van het project dit soort onderzoek laat uitvoeren. Deze moet immers verantwoording afleggen voor het bestede geld en kan met een dergelijk onderzoek aantonen wat het project heeft bijgedragen.

Even terzijde, het is overigens zelden zo dat de uitvoerende instantie deze vraag stelt. Misschien wat cynisch geredeneerd: de uitvoerende instantie wil vaak het budget onder haar beheer zo groot mogelijk houden. Een negatief evaluatieresultaat kan leiden tot het stopzetten van het project en het bijbehorende budget. Zeker in de beginfase, als het project nog goodwill heeft – de financier heeft er net zijn nek voor uitgestoken – is het soms beter, vanuit het oogpunt van de uitvoerende instantie, geen evaluatie te doen. Een evaluatie geeft een risico van stopzetting, terwijl geen evaluatie vrijwel zeker de voortzetting van het project garandeert.

Het is dan ook zo dat bij de meeste evaluaties een externe financier ervoor zorgde dat er een evaluatie kwam. Deze heeft wel direct belang bij het bepalen van de wijze waarop het geld het meest effectief kan worden besteed. Vaak is die financier een externe donor, en soms een vooruitstrevend ministerie van planning of financiën. Het is geen toeval dat de meeste goede evaluaties bij niet-gouvernementele organisaties hebben plaatsgevonden. Zij moeten, als geen ander, aantonen dat de interventies die zij implementeren effect hebben.

Maar voor een beleidsmaker zijn dit soort projectevaluaties niet altijd zo interessant. Een minister van onderwijs moet kiezen hoeveel er besteed wordt aan verschillende programma's: maaltijden op school, kleinere klassen, beurzen, etc. Wat is het meest effectief? En in welke situatie? Er moeten ook beleidsprioriteiten voor bestaande programma's worden formuleerd.

² Newman, John, Menno Pradhan, Laura B. Rawlings, Geert Ridder, Ramiro Coa, and Jose Luis Evia (2002) 'An Impact Evaluation of Education, Health, and Water Supply Investments by the Bolivian Social Investment Fund' *World Bank Economic Review*, Aug 2002; 16: 241 - 274.

Neem nu bijvoorbeeld het resultaat van het sociaal investeringsfonds van Bolivia. Wat moet je daar nu mee als beleidsmaker? Fijn dat de scholen in betere condities zijn, maar is dat geld wel efficiënt besteed. Zij had ook direct een aannemer kunnen inhuren die de scholen opknapte, zonder al dat gedoe met voorstellen van niet-gouvernementele organisaties. En hoe zit het met het uitblijven van verbeteringen van leerprestaties? Komt dat nog? Is het project nou wel of niet succesvol?

Beleid op basis van metastudies

Het is natuurlijk mogelijk om de uitkomsten van verschillende studies te vergelijken, en op basis daarvan zelf conclusies te trekken over welke richting het beleid op moet. Wellicht is er een andere studie die het effect van renovatie van scholen via een aannemer heeft bestudeerd. Wellicht was de uitkomst van deze studie dat de testscores van de studenten wel toenamen. Dat is prachtig; zo kunnen verschillende alternatieven toch worden vergeleken, en prioriteiten worden vastgesteld.

The *RAND corporation* heeft net een dergelijke studie³ afgerond. Figuur 1 laat één van de resultaten zien. Op de verticale as staat hoeveel het kost om een kind één jaar extra naar school te laten gaan. Er wordt in deze studie gekeken naar de impact van verschillende goed geëvalueerde programma's op schoolparticipatie. Er blijken enorme verschillen te bestaan. Het aanbieden van anti-wormenmedicijn kost 60 dollar per gewonnen jaar, en is daarmee een van de goedkoopste. Het duurste programma, conditional cash transfers kost bijna 900 dollar per gewonnen jaar. Andere programma's die werden vergeleken zijn schoolmaaltijden, geld aan leraren voor het verbeteren van leerprestaties, extra leraren, school infrastructuur verbetering en het verstrekken van schooluniformen. U ziet, het Boliviaanse Sociaal Investeringsfonds is inmiddels niet meer de enige scholingsinterventie die geëvalueerd is.

[FIGUUR 1 ONGEVEER HIER]

Toch is het gevaarlijk deze resultaten zo direct met elkaar te vergelijken. Vaak zijn de studiepopulaties heel verschillend. Het anti-wormen programma vond plaats in Kenia, het conditional cash transfer programma in Mexico. Het conditional cash transfer programma was een programma speciaal voor arme mensen, terwijl het anti-wormen programma aan alle kinderen in de school werd aangeboden. Het conditional cash transfer programma was ook een herverdelingsprogramma. Het ging niet alleen om scholing. Ervoor zorgen dat de armsten voldoende middelen van bestaan hadden, was ook een belangrijke doelstelling. Een conclusie dat een project succesvol is in de ene situatie kan niet zo maar worden geëxtrapoleerd naar een ander land, met een totaal verschillende doelgroep.

Dergelijke evaluaties zijn dus van beperkte waarde voor het bepalen van beleid. Waarschijnlijk zijn er daarom ook weinig voorbeelden aan te wijzen waarin projectevaluaties een grote invloed hebben gehad in beleidsbeslissingen in ontwikkelingslanden.

³ Evans, David K. Arkadiptra Ghosh (2008), 'Prioritizing Educational Investments in Children in the Developing World', RAND Labor and Population working paper WR587, Santa Monica, USA.

Een projectevaluatie beantwoordt de vraag wat de situatie zou zijn geweest zonder project. Dus de enige beleidsvraag die het beantwoordt is of het project wel of niet moet worden voortgezet, of eventueel uitgebreid. Meestal is dat niet de relevante beleidsvraag. Wat betreft het voorbeeld van de evaluatie van het Sociaal Investeringsfonds: de vraag is niet of scholen een goed dak en lesmaterialen nodig hebben, de beleidsvraag is hoe deze doelstelling het meest efficiënt kan worden gerealiseerd.

Er zijn overigens ook tegenvoorbeelden. Vaak wordt het *conditional cash transfer* programma in Mexico aangehaald, een programma waarbij de impactevaluatie wel invloed heeft gehad op het beleid. Het programma geeft arme huishoudens een geldbedrag op voorwaarde dat ze hun kinderen naar school toe sturen, en gebruik maken van de basis gezondheidsfaciliteiten. De positieve evaluatie kwam net uit toen een nieuwe regering aan de macht kwam. De aard van de resultaten heeft de nieuwe regering ervan overtuigd het project voort te zetten.

Evaluaties voortvloeiend uit wetenschappelijk onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek scoort niet veel beter voor wat betreft de relevantie voor beleid. Alle wetenschappers voelen de noodzaak tot publiceren, en de standaarden die worden gesteld aan impactevaluaties zijn de laatste jaren erg verscherpt. Je hebt een goede kans om het artikel gepubliceerd te krijgen als (1) de beslissing van wie het project wel en niet krijgt door middel van een loterij wordt bepaald; (2) er een effect wordt gevonden en; (3) de studie inzicht geeft in economisch gedrag. Dit laatste is overigens een zeer recente, positieve, trend. Veel van het eerdere werk, zoals bijvoorbeeld samengevat in de RAND-studie, evalueerde het effect van inputs, net als projectevaluaties.

Deze publicatiedruk heeft geleid tot onderzoek, waarbij interventies werden geëvalueerd (1) die gerandomiseerd konden worden ingevoerd; (2) die goed gecontroleerd konden plaatsvinden, zodat de randomisering correct kon worden uitgevoerd; (3) waarbij de doelgroep van de te voren duidelijk was; (4) waarbij de interventie zelf van te voren duidelijk was gedefinieerd en er redelijkerwijs op korte termijn een effect te verwachten was en; (5) die slechts op één essentieel punt verschilden. Interventies in scholen zijn niet voor niets een favoriet onderwerp. Het is duidelijk wie je wilt bereiken, en dat je uiteindelijk testcores omhoog wilt krijgen.

Hiaten in huidige koers en toekomstvisie

Andere belangrijk onderwerpen kregen daardoor minder aandacht, zoals evaluatie van macro-economisch beleid. Het is immers onmogelijk een controlegroep te definiëren. Ook projecten waarbij de doelgroep of de keuze van de interventie niet van te voren bekend zijn werden nauwelijks bestudeerd. Daaronder vallen investeringen in publieke goederen, zoals bijvoorbeeld wegen; toch typisch een zaak voor overheidsbeleid. De doelgroep is erg groot, bijna iedereen kan van de weg gebruik maken, en wegen worden over het algemeen niet willekeurig ergens aangelegd. Ook projecten die een nadruk leggen op 'ownership' bij de doelgroep zijn moeilijk met deze methodologie te evalueren. Het is algemeen bekend dat mensen meer zorg besteden aan initiatieven die ze

zelf hebben ontplooid dan aan activiteiten die van buiten worden aangedragen. Dit principe valt moeilijk te rijmen met projecten die gerandomiseerd worden aangeboden aan control- en treatmentgroepen. Dit is spijtig, want niemand zal betwijfelen dat dit soort interventies belangrijk kunnen zijn, en kostenefficiënte studies net zo goed nodig zijn.

Hoe nu verder? Ik denk dat het goed is onderscheid te maken tussen twee doelen voor evaluatieonderzoek. Evaluatieonderzoek dient enerzijds het project zelf, of de beleidsmaker die het project financiert en anderzijds ook het algemeen belang. Want waarom sommige interventies wel werken en andere niet, kan inzichten verschaffen waar iedereen baat bij kan hebben.

Ik denk dan zelf aan de volgende richting voor onderzoek. We moeten af van het idee dat elk project moet worden geëvalueerd. Dat idee was begrijpelijk in de tijd dat er nog niet werd geëvalueerd. Nu we weten hoeveel werk het is en wat het oplevert, is het tijd de middelen voor evaluatie spaarzaam in te zetten.

Evaluatieonderzoek zou moeten worden gekoppeld aan - geanticipeerde - beleidsvragen, niet aan financieringsbronnen zoals bij een project. Het liefst zou je een situatie willen hebben waarbij beleidsmakers en andere experts samen prioriteiten formuleren voor onderzoek in de volgende jaren, en dat daarna naar mogelijkheden wordt gezocht om die onderzoeksvragen te beantwoorden. Meer mensen denken zo.

Een goed voorbeeld van deze nieuwe aanpak is de *3ie*. Een groep die impactevaluatieonderzoek in ontwikkelingslanden financiert. Een van hun eerste activiteiten was bij iedereen te informeren naar wat de blijvende vragen zijn in ontwikkeling - *enduring questions in development* - met de hoop te komen tot een gemeenschappelijke synthese met kernvragen, die iedere keer weer terug komen. De lijst is nog niet gepubliceerd, waaruit al blijkt dat dit geen gemakkelijke opgave is. Het nieuwe Growth Center geïnitieerd door DFID, en buitengewoon goed voorzien met zo'n 100 miljoen pond aan geld voor onderzoek, stelt ook dat het leeuwendeel van het onderzoek moet voortvloeien uit vragen van beleidsmakers uit ontwikkelingslanden.

Projecten vormen vaak een mogelijkheid om dergelijke onderzoeksvragen te beantwoorden. Zeker als het mogelijk is verschillende versies van het project simultaan uit te proberen. In het geval dat de projectuitvoerders bereid zijn mee te werken aan een dergelijk onderzoek zou het onredelijk zijn ook nog eens te verwachten dat zij de kosten daarvoor dragen. Externe faciliteiten, zoals de zojuist genoemde, kunnen hierbij helpen. Het is echter wel zaak dat deze mechanismen flexibel zijn. Mogelijkheden tot experimenteren doen zich maar zelden voor in grootschalige projecten. De aanvraagprocedures moeten dan geen jaren lopen.

De gezondheidskaart in Indonesië

Ik wil nu een positieve ervaring bespreken van werk waar ik zelf direct bij betrokken was en dat als voorbeeld van een dergelijke aanpak kan dienen. Na de Aziatische economische crisis van 1997 was men in Indonesië zeer bezorgd dat huishoudens, die getroffen werden door de crisis, zich geen basisscholing en gezondheidszorg zouden

kunnen veroorloven. Er werden programma's geïntroduceerd onder de noemer van een sociaal vangnet dat dit zou moeten voorkomen. Een van die programma's was de gezondheidskaart – *kartu sehat*. Deze kaart zou aan arme mensen moeten worden verstrekt, zodat zij met deze kaart gratis gezondheidszorg zouden krijgen bij publieke klinieken. Hoe voer je zo'n programma in?

Ten eerste moet er een manier worden gevonden om de hulpbehoevende mensen te identificeren. In het jargon, de *targeting* vraag. Zij moeten ook geïnformeerd worden over de rechten die ze hebben met een dergelijke kaart, en wat ze kunnen doen als ze niet krijgen waar ze recht op hebben. Het beladen woord *empowerment* wordt hier wel voor gebruikt. Vervolgens moet een systeem worden bedacht om deze gratis gezondheidszorg te betalen. De *fund channeling* vraag. Nota's opsturen en vergoeden via een overboeking naar de bankrekening werkt niet in Indonesië.

Deze vragen zijn niet uniek voor Indonesië. Elk armoedebestrijdingsprogramma in ontwikkelingslanden zal met dergelijke vragen worstelen. Ik wil mij richten op de laatste vraag, hoe de financiering loopt, want ik denk dat ons onderzoek daar de meest interessante bevindingen heeft. De impactvraag is natuurlijk ook belangrijk - hebben de armen toegang tot gezondheidszorg behouden na de crisis? - maar misschien nog belangrijker is de vraag hoe de keuzes die Indonesië heeft gemaakt bij de invoering van dit programma, hun uitwerking hebben gehad op de resultaten. Die vraag en de antwoorden daarop zijn lessen waar iedereen wat van kan leren.

Het programma is als volgt ingevoerd.

Eerst werd per district een schatting gemaakt van het aantal arme mensen dat daar woonde. Omdat er toen natuurlijk nog geen data beschikbaar waren over hoeveel mensen er door de crisis waren getroffen, moest deze schatting gebaseerd worden op armoedecijfers van vóór de crisis. Vervolgens werd in verhouding met het geschatte aantal armen aan elk district een aantal gezondheidskaarten beschikbaar gesteld. Districten moesten deze weer verdelen onder(?) de armen op basis van vastgestelde criteria. De klinieken werden gecompenseerd voor de extra kosten die zij moesten maken om deze gratis zorg aan te bieden, door middel van een geldbedrag dat direct aan de kliniek werd overgemaakt. De hoogte van dit geldbedrag was weer gerelateerd aan het aantal gezondheidskaarten dat in de regio was uitgedeeld. De compensatie die de klinieken kregen was dus niet gerelateerd aan de daadwerkelijke zorg die zij gaven, maar aan een schatting van de vraag die verwacht werd.

Het was dus eigenlijk uiteindelijk een combinatie van twee interventies. Enerzijds werden gezondheidskaarten uitgedeeld aan arme mensen, die hen het recht gaven op gratis zorg. Anderzijds werden publieke klinieken extra financieel ondersteund ter compensatie voor de extra vraag waaraan zij moesten voldoen. In het onderzoek hebben wij geprobeerd deze effecten apart te identificeren⁴.

⁴ Pradhan, Menno; Fadia Saadah and Robert Sparrow (2007) 'Did the Health Card Program Ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis?' *World Bank Economic Review*, 2007, v. 21, iss. 1, pp. 125-50

Laten we eerst kijken wat het programma deed voor de houders van de kaarten (Figuur 2). Zij profiteerden van twee effecten, extra budgetten voor de klinieken in hun regio en een kaart die recht gaf op gratis gezondheidszorg. Het blijkt dat mensen met een gezondheidskaart vaker naar de kliniek gaan. Ongeveer 1 procent punt per maand meer. Gemiddeld gaan de mensen zo'n 12 procent punt per maand naar de kliniek, dus dat is een flink effect. Het blijkt echter, als je naar dit plaatje kijkt, dat er ook een substitutie heeft plaats gevonden van de private sector naar de publieke sector. Mensen met een gezondheidskaart zijn minder private sector zorg gaan consumeren. Niet echt verbazend, de kaart was immers alleen geldig in publieke klinieken.

[FIGUUR 2 ONGEVEER HIER]

De rechter kolommen geven het effect apart aan voor rijke en arme mensen. Rijke mensen hadden die gezondheidskaart helemaal niet moeten krijgen, maar in de praktijk loop dat niet altijd zo perfect. We zien dat voor de arme mensen er een flinke netto toename is in het gebruik van de zorg als gevolg van de kaart. Voor rijke mensen zien we echter dat het netto effect klein is, maar dat er een sterke substitutie heeft plaatsgevonden van private naar publieke zorg.

Het indirecte effect, het effect van het geven van extra geld, is bepaald door eerst het totale effect te bepalen, en daarna het directe effect van het totale effect af te trekken. Het totale effect kon worden geïdentificeerd door districten met elkaar te vergelijken. Omdat de toewijzing van budget en gezondheidskaarten gebaseerd was op data van voor de crisis, hadden sommige districten meer gekregen dan ze nodig hadden dan andere. In die districten was de toename van bezoeken aan de kliniek groter. Het totale effect staat in Figuur 3, weer in termen van toename van het aantal bezoeken, maar nu van de hele bevolking. De schaal is veranderd, het totale effect voor de bevolking is kleiner dan het directe effect voor gezondheidskaarthouders, maar het geldt wel voor een veel grotere groep mensen.

[FIGUUR 3 ONGEVEER HIER]

Het blijkt dat het totale effect heeft gezorgd voor een toename van publieke en private zorg, maar vooral voor publieke. Hoe heeft de private zorg kunnen profiteren van dit programma? Een mogelijke verklaring is: private zorg en publieke zorg zijn vaak nauw met elkaar verweven. Dezelfde dokters werken 's ochtends in de publieke kliniek, en 's middags in hun privé praktijk. Het kan daarom zijn dat zij in hun privé praktijk ook hebben geprofiteerd van de extra middelen die beschikbaar waren gesteld aan de publieke kliniek.

Laten we nu kijken wat de bijdrage is van het directe, en het indirect effect aan de totale toename in bezoeken aan klinieken (zie figuur 4). Het blijkt dat het indirecte effect minstens zo groot of veel groter is dan het directe effect, in het geval dat bezoeken aan publieke en private klinieken samen worden genomen.

[FIGUUR 4 ONGEVEER HIER]

Het programma had dus vooral effect door de extra budgetten die werden overgemaakt naar klinieken, die, en nu speculeer ik, hebben geleid tot een algemene kwaliteitsverbetering waar iedereen van heeft kunnen profiteren, ook degenen die geen gezondheidskaart hadden gekregen.

Wat voor algemene lessen zijn hier uit te trekken?

Ten eerste dat er bezwaren kleven aan een programma dat alleen via de publieke sector wordt aangeboden. Het kan het vervelende bijeffect hebben dat de private sector erdoor ondermijnd wordt.

Ik neem aan dat de regering liever had gehad dat de voordelen van dit programma meer waren terechtgekomen bij de armen, die een gezondheidskaart hadden gekregen, en niet bij de hele bevolking, zoals in dit geval is gebeurd. Omdat voor elkaar te krijgen moet er een nauwere relatie worden gelegd tussen het geven van zorg aan mensen met een kaart, en het budget dat voor klinieken beschikbaar wordt gesteld. De klinieken simpelweg compenseren voor de verwachte vraag is niet genoeg.

Daarbij is er ook een belangrijke les voor evaluatieonderzoek, en dat is dat het aantoont hoe belangrijk enquêtes onder huishoudens zijn bij het doen van dergelijk onderzoek. Als we alleen hadden gekeken naar de bezoekersaantallen bij de publieke klinieken hadden we de toename in de vraag buitengewoon overschat. Een groot gedeelte van deze vraag kwam immers van de private sector waarvoor we geen data zouden hebben verzameld.

Leren uitgaande van opgedane ervaring

Laten we terug gaan naar het verhaal, dat evaluatieonderzoek gekoppeld zou moeten worden aan beleidsvragen. Een dergelijk argument is ook toepasbaar voor evaluatieonderzoek gekoppeld aan projecten, waarbij de beleidsvragen de vragen zijn waar de lokale project managers en beleidsmakers belang bij hebben

Voor bestaande programma's waarvan het voortbestaan vanzelfsprekend is – zoals bijvoorbeeld het onderhouden van een wegnnet – kan een onderzoeksprogramma worden geformuleerd waarbij marginale verbeteringen in het project worden getest. Het is de manier waarop velen van ons leren. Uitgaande van je ervaring, nieuwe dingen uitproberen, en kijken wat het beste werkt.

Een mooi voorbeeld hiervan is een studie naar corruptie binnen een grootschalig *community development* project in Indonesië⁵. Dit project geeft dorpen een geldbedrag waarmee ze kunnen doen wat ze willen. Het beslissingsproces wordt echter gefaciliteerd, zodat iedereen kan meepraten en inzicht heeft in de besluitvorming, en de elites niet het geld in eigen zak kunnen steken. Veel van het geld wordt gebruikt voor lokale

⁵ Olken, Ben (2007) 'Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia', *Journal of Political Economy* 115 (2), pp. 200-249, April 2007.

infrastructuurprojecten. Het project heeft ook een klachtenlijn waar mensen eventuele corruptie kunnen melden. Om meer inzicht te krijgen in hoe corruptie een rol speelt in het project, zijn de klachten geïnterviewd. Het bleek dat over het algemeen het geld wel aankwam in de dorpen, en ook werd gebruikt voor de projecten die waren afgesproken. De corruptie vond plaats op het moment van uitvoering van het project, waarbij geld achterover werd gedrukt door te bezuinigen op de materialen die werden gebruikt.

Na dit kwalitatieve onderzoek werd een kwantitatief onderzoek gestart. Daarbij kreeg een gerandomiseerde groep van dorpen de mededeling dat er een audit zou plaatsvinden van het project. In andere dorpen deden facilitators extra hun best om mensen uit het dorp de uitvoering van het project te laten controleren. Het bleek dat het eerste wel werkte, het tweede niet. Voor het project geeft dit een directe *cost-benefit* analyse. Er kan worden gekeken naar hoeveel corruptie kan worden voorkomen door vaker projecten achteraf te controleren.

Dit soort onderzoek zou vaker kunnen worden gedaan. Het is niet gezegd dat dit leidt tot “Het Optimale Project”. Maar het is wel een manier om vooruitgang te boeken, door niet iedere keer het voortbestaan van het project zelf onderwerp van de studie te maken, maar te kijken naar hoe het project verder verbeterd zou kunnen worden.

De relevantie van evaluatieonderzoek voor beleid kan ook worden verhoogd door een combinatie van onderzoeksmethoden toe te passen. Hierbij denk ik aan een grotere rol voor bestaande theorieën bij het opstellen van een evaluatieonderzoek en aan het gebruik van kwalitatieve methodes in combinatie met kwantitatief onderzoek.

Een grotere rol voor bestaande theorieën

Vaak is het interessanter om te weten waarom een programma of project tot een bepaald resultaat heeft geleid, dan het resultaat zelf. Om dat goed te kunnen bestuderen is het noodzakelijk om a priori, dat is, voordat het project begint, een theorie te hebben waarom het project tot een resultaat zou kunnen leiden en wat er eventueel mis zou kunnen gaan. In het jargon van projectmakers is dit een *log frame* en een *risk analysis*. Voor de economen is dat het expliciet maken van het economisch gedrag van de betrokkenen dat ten grondslag zou kunnen liggen aan mogelijke uitkomsten. Met die hypothesen in de hand is het mogelijk de studie zo te ontwerpen dat deze getoetst kunnen/kan (?) worden, door informatie te verzamelen over elk van de geformuleerde hypothesen.

Een voorbeeld. Stel er wordt een project geformuleerd om ouders meer te betrekken bij de school van hun kinderen. Er worden informatieavonden georganiseerd, de oudercommissie presenteert zich, en ouders wordt gevraagd mee te helpen in de klas en bij schoolactiviteiten. Hoe zou dit kunnen leiden tot betere, of slechtere leerprestaties? Een mogelijkheid is dat de ouders, omdat zij nu meer weten over wat hun kinderen doen op school, hun kinderen ook thuis beter gaan begeleiden. Het project heeft geresulteerd in een grotere vraag naar scholing. Het zou ook kunnen dat leraren, omdat zij nu regelmatig ouders in de klas zien, hun taak serieuzer nemen. Terwijl ze vroeger de krant lazen in de klas, of misschien helemaal niet kwamen opdagen, voelen ze nu de druk om les te geven. Het project heeft gezorgd voor meer controle en druk om goede service te bieden.

Het zou ook negatief kunnen uitpakken. Misschien werkten de leraren al hard, en zijn ze blij dat ze het nu wat rustiger aan kunnen doen omdat de ouders in klas komen helpen. Er heeft een substitutie plaats gevonden van geschoolde leerkrachten voor de klas naar welwillende, niet daarvoor opgeleide ouders.

Met een goed ontworpen studie kan worden nagegaan of deze effecten zich voordeden. We zouden bijvoorbeeld informatie kunnen verzamelen over of ouders hun kinderen helpen met huiswerk, of leraren absent zijn tijdens werkuren, en hoe ouders participeren in het lesgeven. Zo geeft een evaluatiestudie niet alleen een antwoord op de vraag wat het project heeft bereikt, maar ook hoe dit resultaat tot stand is gekomen. Voor wetenschappers biedt dit de mogelijkheid meer algemene onderwerpen, zoals bijvoorbeeld hoe leraren reageren op prikkels ter bevordering van hun productiviteit, te onderzoeken door middel van een projectevaluatie.

Het gebruik van kwalitatieve methodes

Een andere manier om inzicht te krijgen in de black box tussen interventie en resultaat is het doen van kwalitatief onderzoek in combinatie met kwantitatief onderzoek. Goed kwalitatief onderzoek verschilt niet veel van het net beschreven kwantitatief onderzoek dat hypothesen test over hoe de interventie kan leiden tot een resultaat. Ook voor kwalitatief onderzoek is het van belang de mogelijke effecten die zouden kunnen optreden van te voren in kaart te brengen. Kwalitatief onderzoek geeft echter de mogelijkheid nieuwe inzichten die zich voordoen tijdens het veldwerk nader te onderzoeken; iets wat onmogelijk is in kwantitatief onderzoek. Zeker als er nog geen goede theorieën zijn over de mogelijke effecten die zouden kunnen optreden, is het raadzaam eerst kwalitatief onderzoek hiernaar te verrichten.

Ideaal is een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek kan kleur geven aan de resultaten van kwantitatief onderzoek door meer diepgaande analyses en anekdotes. Dit, samen met de harde en kwantificeerbare resultaten van kwantitatief onderzoek, kan een studie opleveren die zowel inzicht geeft in “het hoeveel”, als in “het waarom”.

Dames en heren,

In deze lezing heb ik getracht een richting te schetsen voor evaluatieonderzoek van programma's en beleid in ontwikkelingslanden zoals ik me die voor ogen heb. Impactevaluatieonderzoek vergt, als je het goed wil doen, veel werk. Het is daarom raadzaam de aandacht te richten op een beperkt aantal vraagstukken, en op zoek te gaan naar beleid en projecten die de mogelijkheid bieden deze vragen te onderzoeken. Er is zeker meer mogelijk dan de situatie met en zonder project met elkaar te vergelijken. Evaluatieonderzoek kan, afhankelijk van de vraagstelling, veel verschillende vormen aannemen. Ik heb getracht u ervan te overtuigen dat bij dit soort onderzoek zowel de uitvoerders van projecten, als de beleidsmakers, als de wetenschappers baat kunnen hebben.

Evaluatieonderzoek in ontwikkelingslanden is ook erg leuk om te doen. Het is zeker geen ivoren toren onderzoek. Je doet verrassende mondiale ervaringen op, ziet wat van de wereld en wordt op een heel directe manier betrokken bij ontwikkelingsvraagstukken. Het voorbereiden van een onderzoek is vaak even leerzaam als het uitvoeren van de analyse zelf.

Het *Amsterdam Institute for International Development* heeft een reputatie op het gebied van evaluatieonderzoek en ik ben dan ook zeer vereerd het mij voor deze leerstoel heeft voorgedragen. Het is ook een bijzondere leerstoel, met een taakstelling op twee universiteiten. En nu, met twee pedellen, twee rectoren, twee decanen; het is een beetje dubbel op allemaal. Ik hoop dat ik aan de hoge verwachting kan voldoen. Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen.

Een rede als deze is ook een goede gelegenheid mensen te bedanken die een grote invloed op mij hebben gehad.

Allereerst mijn moeder, voor haar wiskundeknobbel en mijn vader, voor de discipline, die er samen voor hebben gezorgd dat ik elk examen met ongeveer een zeven heb gehaald. Net genoeg en met een veilige marge, we waren tenslotte allemaal economen.

Daarna Bernard van Praag bij wie ik studentassistent kon worden. Hij heeft me geleerd *out of the box* te denken bij het doen van onderzoek. En met mij zijn vele andere economen in Nederland door hem op het paard gezet.

Jacques van der Gaag en John Newman, mijn bazen toen ik onderzoeksassistent was bij de Wereldbank in Washington, hebben me kennis laten maken met het doen van onderzoek naar ontwikkelingsvraagstukken op een hoog niveau. Ik realiseer me nu pas hoe speciaal het was, waar we toen mee bezig waren.

Ik ben ook veel verschuldigd aan Arthur van Soest, mijn begeleider bij mijn promotieonderzoek aan de Universiteit van Tilburg. Je kunt je geen betere begeleider wensen, geniaal, vriendelijk, en altijd beschikbaar, wat wil je nog meer.

Verder heb ik het geluk gehad met veel andere briljante economen samen onderzoek te kunnen doen. Hier zijn ze in willekeurige volgorde, met het risico dat ik iemand vergeet: David Sahn, Martin Ravallion, Adam Wagstaff, Lant Pritchett, Asep Suryahadi, Remco Oostendorp, Robert Sparrow, Alfred Kleinkecht, Vivi Alatas, Paddy Barron, Kai Kaiser, Fadia Sadaah, Sudarno Sumarto, Peter Lanjouw, Gerard van den Berg, Jan van Ours, Geert Ridder, Laura Rawlings, Nick Prescott and Steve Younger.

Ratih, Ananda en Igor, we hebben samen heel wat afgereisd. Igor, nu zes jaar heeft al in vijf huizen gewoond. Ik hoop dat er nu een periode van rust aanbreekt en we samen kunnen genieten van deze prachtige stad en alles wat zij te bieden heeft.

Dank voor uw komst. Ik hoop dat u nog even blijft om wat te drinken. Het is hiernaast. Ik zou u willen vragen om niet in de rij te gaan staan maar gelijk een drankje te pakken. We spreken elkaar wel.

Ik heb gezegd.

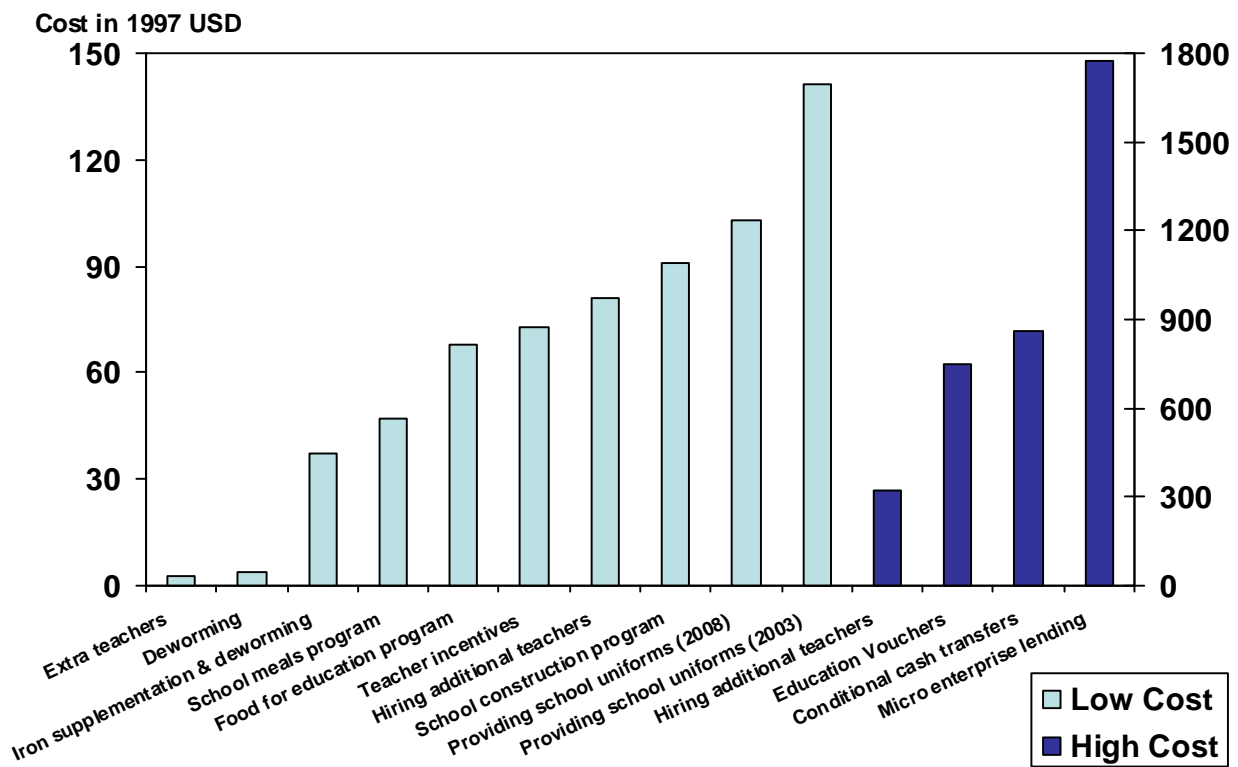


Figure 1 Kosten van één extra jaar schoolparticipatie

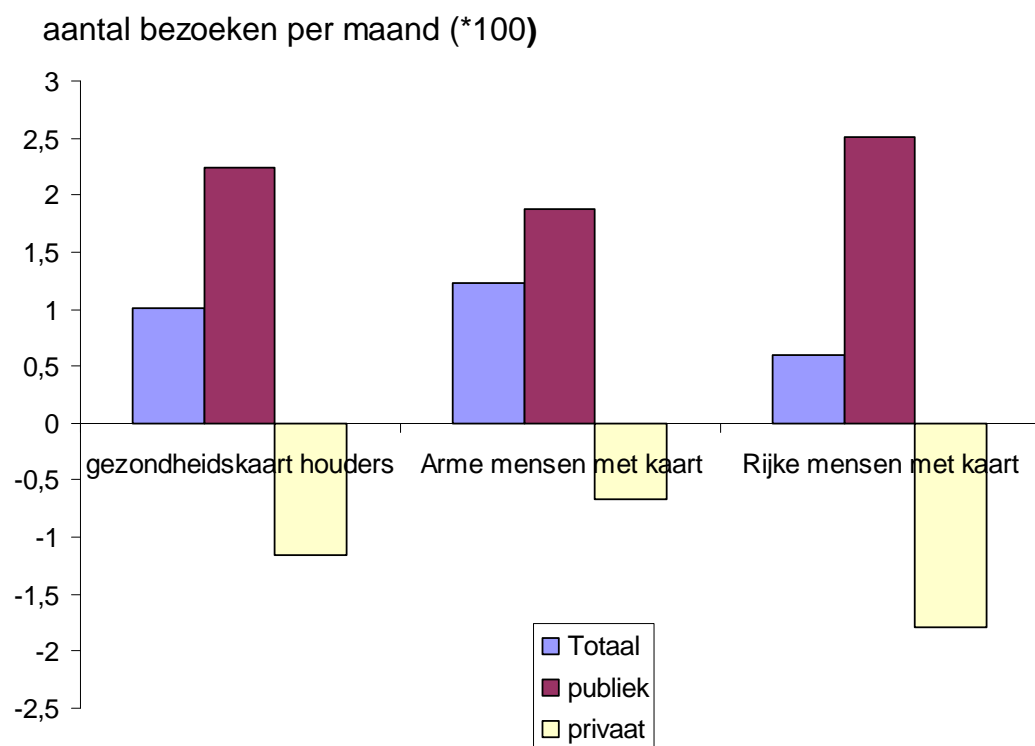


Figure 2 Impact voor gezondheidskaart houders: Direct effect

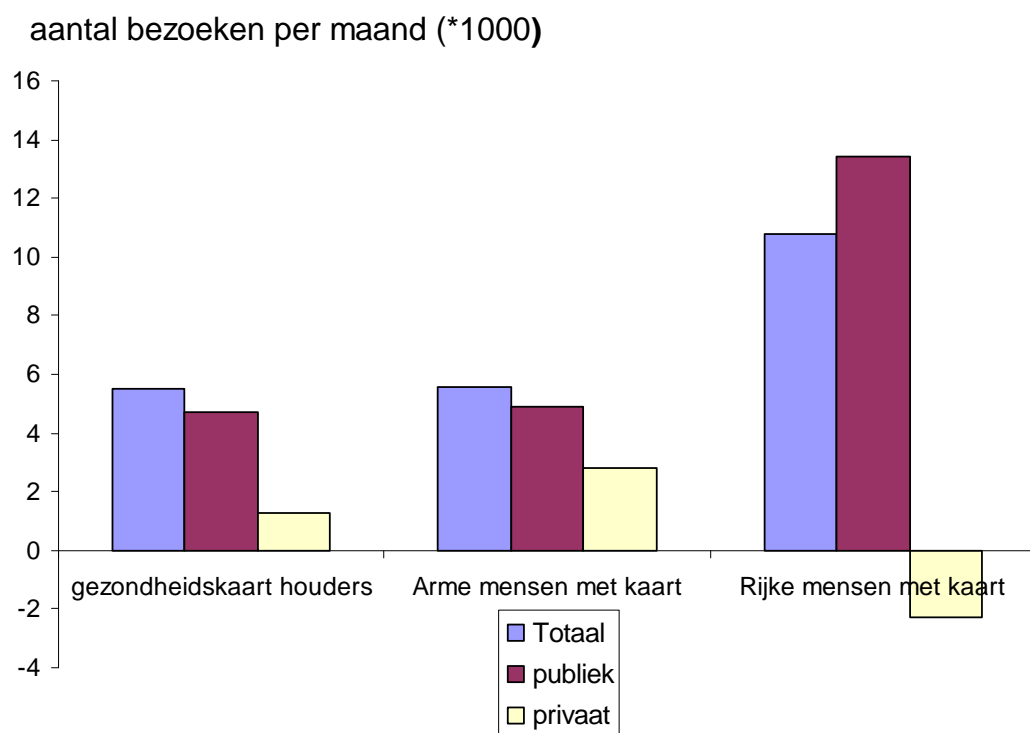


Figure 3 Totale impact (kaart+budget): Direct en Indirect effect

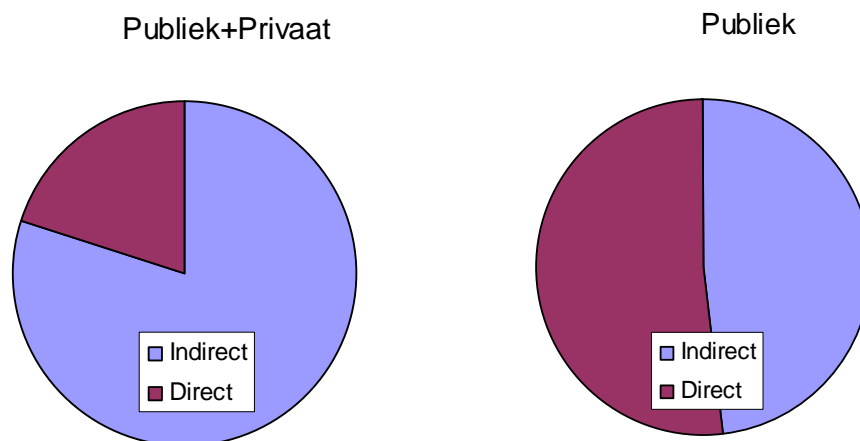


Figure 4 Bijdrage van het directe en indirecte effect aan impact